

POLITOLOŠKI POJMOVNIK: POSTKONFLIKTNI I INTRAKONFLIKTNI IZBORI

Mogu li izbori zaustaviti ratove?

Boško Picula

**Je li održavanje izbora
neposredno nakon unutarnjega
ili međunarodnog sukoba ili čak
usred njega temelj za njegovo
rješavanje ili pak poticanje?
Recentni postkonfliktni i
intrakonfliktni izbori ne daju
jednoznačan odgovor na to pitanje**

Je li održavanje izbora neposredno nakon unutarnjega ili međunarodnog sukoba ili čak usred njega temelj za njegovo rješavanje ili pak poticanje? Recentni postkonfliktni i intrakonfliktni izbori ne daju jednoznačan odgovor na to pitanje. Ako je rat nastavak državne politike drugim sredstvima, mogu li i izbori biti završetak rata drugim sredstvima? Glasovitu misao o ratu i politici sročio je pruski časnik i vojni teoretičar Carl Philipp Gottfried von Clausewitz (1780-1831) čije je kapitalno djelo *O ratu* objavljeno godinu dana poslije njegove smrti. Clausewitzeva je knjiga, nadahnuta uglavnom Napoleonovim ratovima, u mnogo čemu izdržala test vremena te se i danas smatra jednim od najvažnijih djela o vojnoj strategiji i političko-vojnoj analitici. Njegova je osnovna premisa da je strategija u ratu uvijek podređena politici i njezinu temeljnom cilju – održivom miru. Gotovo dva stoljeća nakon Clausewitzeva životnog djela, rat i politika nastavljaju se na sličan način prepletati u aktualnim sukobima u široj regiji Bliskog istoka. Nakon američkih vojnih intervencija u Afganistanu 2001. i Iraku 2003. tamošnji su se oružani konflikti u ključnom trenutku nastojali riješiti ili makar staviti pod nadzor provedbom demokratskih izbora. I višedesetljetni izraelsko-palestinski sukob pokušao se kanalizirati kroz formiranje privremene palestinske vlasti legitimirane na višestranačkim izborima. Nijedan od tih sukoba, različitih i prema sadržaju i prema akterima, nije formalno završen, ali ih je geopolitički spojilo upravo inzistiranje pojedinih međunarodnih subjekata na provedbi kompetitivnih izbora.

Riječ je o izborima usred sukoba¹ ili o intrakonfliktnim izborima. I dok njih određuju vanjskopolitičke okolnosti nastale na-

Boško Picula, doktor političkih znanosti, nastavnik na Visokoj školi za međunarodnu politiku i diplomaciju i suradnik na Fakultetu političkih znanosti. E-pošta: bosko.picula@yahoo.com

kon terorističkih napada na SAD 11. rujna 2001, postkonfliktna izbora ili izbora nakon sukoba odredio je završetak Hladnog rata. U svijetu su, dakle, u nešto više od dva protekla desetljeća zaredali izbori koji su neposredno povezani s teškim unutarnjim i vanjskim sukobima, odnosno s njihovom kombinacijom. Iako su ciljevi i okolnosti provedbe različiti, postkonfliktni i intrakonfliktni izbore spaja nastojanje, uglavnom aktera međunarodne zajednice, da se kroz demokratsko konstituiranje vlasti počne "konstituirati mir". U postkonfliktnim izborima to znači pretvaranje primirja u trajan mir, a u intrakonfliktnim izborima deeskalaciju sukoba i njegovo rješavanje na načelu demokratskoga političkog predstavnika.

Postavlja se pitanje nisu li izbori koji su se posljednjih godina održali usred sukoba u Afganistanu, Iraku i Palestinskoj samoupravi zapravo "defektni" izbori, to jest izbori koji ispunjavaju neke, ali ne sve funkcije kompetitivnih izbora

Jesu li intrakonfliktni i postkonfliktni izbori "pravi" izbori? Izbori su u strogo pojmovnom smislu isključivo kompetitivni izbori koji se održavaju u demokratskim političkim porecima u kojima se politička suparništva i sukobi transformiraju u postupke mirnog upravljanja tim suparništva i sukobima. Polazeći od toga, postavlja se pitanje nisu li izbori koji su se posljednjih godina održali usred sukoba u Afganistanu, Iraku i Palestinskoj samoupravi zapravo "defektni"² izbori, to jest izbori koji ispunjavaju neke, ali ne sve funkcije kompetitivnih izbora? Pokušavajući odgovoriti na tu dvojbu, logično se nameću nova pitanja. Je li demokracija moguća dok traje oružani sukob? Odnosno, je li održavanje demokratskih izbora u uvjetima manifestnog konflikta paradoks ili nužnost? Primjeri izbora za nacionalne političke institucije u Afganistanu, Iraku i Palestinskoj samoupravi, koji su održani u proteklom desetljeću pod međunarodnim nadzorom, potvrđuju da se izbori koji sadržajno zadovoljavaju važne funkcije kompetitivnih izbora ipak mogu organizirati i unutar samih manifestnih sukoba, koliko god oni teški bili. Te su funkcije, među ostalim, legitimiranje političkog sustava i državnog uređenja, povezivanje političkih institucija s preferencijama birača, mobiliziranje biračkog tijela radi promicanja određenih vrijednosti u društvu i sukladnih političkih ciljeva, novačenje političke elite te formiranje učinkovite oporbe. U tom su smislu intrakonfliktni izbori najnoviji pojam i u izbornim studijama i u međunarodnim odnosima s obzirom na ulogu vanjskopoličkih aktera i međunarodne zajednice u njihovoj pripremi i provedbi. No osnovna je dilema mogu li intrakonfliktni izbori ispuniti jednu od najvažnijih funkcija kompetitivnih izbora, a to je kanaliziranje političkih suparništva i sukoba u postupke njihova mirnog rješavanja³ (Nohlen, 1992:22).

Povezujući izbore s konfliktima, moguće ih je kronološki razlučiti. Nakon manifestne faze konflikta izbori su održavani mjesecima ili godinama nakon uspostave mira. Riječ je o postkonfliktnim izborima koji su od kraja osamdesetih do početka 21. stoljeća održani u nizu zemalja koje su upravo demokratskom uspostavom predstavničkih tijela nastojale sanirati ranije višegodišnje ili višedesetljetne sukobe. Iako je proces demokratizacije krajem osamdesetih i tijekom devedesetih godina doista davao rezultate (npr. Namibija, Kambodža, Južnoafrička Republika, Istočni Timor), istodobno su buknuili novi konflikti, najteži na području država nastalih nakon raspada Jugoslavije i na širem području Bliskog istoka. Međunarodna zajednica u obje se regije pokazala važnim političkim akterom. Premda se uloga međunarodne zajednice i njezini ključni akteri razlikuju u ta dva slučaja, zajedničko im je to što se konflikt u jednoj od svojih etapa pokušao sanirati održavanjem demokratskih izbora.

U Bosni i Hercegovini izbori su održani godinu dana nakon potpisivanja mirovnog sporazuma, a u Afganistanu i Iraku dok su još trajale oružane borbe s desecima i stotinama poginulih svaki dan. Postkonfliktni i intrakonfliktni izbore moguće je razlikovati i prema njihovim ciljevima. Ciljevi postkonfliktnih izbora dijele se u tri velike skupine (Kumar, 1998:6-7): prvu čini prijenos političke moći na demokratski izabranu vlast koja ima unutarnju i međunarodnu legitimaciju i koja je pripravna za planiranu obnovu zemlje, drugu počinjanje i učvršćivanje procesa demokratizacije u zemlji, a treću iniciranje pomirenja svih strana uključenih u konflikt. Angažman međunarodne zajednice kao redovitog organizatora tih izbora uključuje niz aktivnosti: pripremu i organizaciju izbora, utvrđivanje izbornih pravila, registraciju birača, kandidata i političkih stranaka, regrutiranje administrativnog osoblja za provedbu izbora, nadzor izborne kampanje, slanje i usklađivanje rada promatrača, promatranje glasovanja, verifikaciju rezultata izbora i različite oblike potpore izgradnji institucija civilnog društva (Kasapović, 2003:289). Od studenog 1989. do kolovoza 2001, dakle od svršetka Hladnog rata i početka rata protiv terorizma koji su povelili SAD i savezničke zemlje protiv Al-Kaide i država koje sponzoriraju terorističke organizacije, u svijetu je održano više signifikantnih primjera postkonfliktnih izbora. Prvi među njima bili su parlamentarni izbori u Namibiji u studenom 1989,⁴ a slijedili su izbori u Nikaragvi (veljača 1990), Etiopiji (lipanj 1992), Angoli (rujan 1992), Kambodži (svibanj 1993), Salvadoru (ožujak-travanj 1994), Južnoafričkoj Republici (travanj 1994), Mozambiku (listopad 1994), potom na Haitiju (lipanj-studenj 1995), u Bosni i Hercegovini (rujan 1996), Liberiji (srpanj 1997) te u Istočnom Timoru (kolovoz 2001). Sukladno navedenim ciljevima, dio postkonfliktnih izbora potpuno je ili većim dijelom opravdao održavanje (Južnoafrička Republika, Namibija), dio je petrificirao nikad transformirani sukob ne uspijevajući postići unutarnji konsenzus o temeljnim vrijednostima i ciljevima društva i države (Bosna i Hercegovina, Kambodža), a dio se pretvorio u "pretkonfliktna" izbore jer je izbilo novi sukob (Liberija, Haiti).

Što se tiče ciljeva intrakonfliktnih izbora, to su: prijenos političke moći s privremenih, *ad hoc* formiranih vlasti na demokratski izabranu vlast koja, dobivši unutarnju i međunarodnu potvrdu, preuzima ulogu jedinoga legitimnog predstavnika države

unatoč protusustavskom djelovanju drugih strana u sukobu; legitimacija prethodne vojne intervencije kao ključnoga "pretkonstitutivnog" događaja koji je i omogućio rušenje autokratskoga represivnog poretka stvarajući uvjete za provedbu demokratskih izbora i konstituiranje demokratske vlasti; preuzimanje primata tako izabrane vlasti u diktiranju uvjeta za sklapanje mirovnog sporazuma koji će ostale strane u sukobu ili prihvatiti ili odbiti, čime će same sebe isključiti iz procesa institucionalizacije svoga političkog djelovanja; institucionalizacija djelovanja dotad protusustavske oporbe koja eventualnom pobjedom na izborima dobiva mogućnost utjecaja na redefiniranje nacionalnih interesa i državnog uređenja; pokretanje infrastrukturne i institucionalne obnove zemlje gdje god je to moguće s obzirom na intenzitet sukoba, radi učvršćivanja započetog procesa demokratizacije; odluka o novom tipu državne zajednice, odnosno o novome političkom sustavu. Kao izbori koji se organiziraju dok još traje manifestni sukob, neovisno o tome je li riječ o građanskom ratu, sukobu stranih intervencionističkih postrojba s domaćim protivnicima ili njihovoj kombinaciji, intrakonfliktni izbori najkompleksniji su mehanizam formiranja predstavničkih tijela, znatno složeniji od postkonfliktnih izbora kod kojih je manifestni oružani sukob završio mjesecima ili godinama prije izbornog dana. Od početka američke, odnosno savezničke vojne intervencije protiv talibanskog režima u listopadu 2001. u Afganistanu su i predsjednički (2004. i 2009.) i parlamentarni izbori (2005. i 2010.) održani dva puta. U Palestinskoj samopravi predsjednički su izbori održani 2005. a parlamentarni 2006. Naposljetku, u Iraku su parlamentarni izbori održani dva puta 2005. prije i poslije usvajanja novog Ustava, te jednom 2010. U Iraku se predsjednik ne bira neposredno nego u parlamentu.

Postkonfliktni izbori mogu pozitivno djelovati na strukturnu transformaciju sukoba, dok je cilj intrakonfliktnih izbora da legitimiraju potencijalne transformatore sukoba

Premda su i postkonfliktni izbori razmjerno nov pojam, intrakonfliktni izbori dosad su pojmovno bili nepoznati. I dok je postkonfliktnu izbore jednostavno definirati kao kronološki prve izbore nakon završetka nekoga velikog unutarnjeg ili međunarodnog konflikta u određenoj državi kojima je međunarodna zajednica glavni inicijator i organizator,⁵ intrakonfliktni izbori su prema strukturi i okolnostima u kojima se provode još kompleksniji način formiranja predstavničkih tijela na temelju neposrednog izjašnjavanja birača i sukladno institucionalnim pravilima pretvaranja njihovih glasova u zastupničke mandate. Tu kompleksnost određuju uvjeti provedbe izbora unutar još uvijek manifestnih oružanih sukoba. Intrakonfliktni izbori održavaju se unutar sukoba koji traje, a njegov je završetak na izborni dan krajnje neizvjestan. U tom su smislu intrakonfliktni broj 12 - prosinac 2012.

izbori proces na koji utječu i akteri političkog sustava unutar kojega se izbori organiziraju i akteri samog sukoba, ali su ključni akteri međunarodne zajednice koji najčešće kroz strane vojne intervencije sudjeluju u sukobu o kojemu je riječ.

Ciljevi i intrakonfliktnih i postkonfliktnih izbora ovise o vrsti konflikta (završenoga ili manifestnog), njegovu intenzitetu i trajanju, postojećoj političkoj kulturi, dotadašnjemu političkom sustavu i tradiciji organiziranja demokratskih izbora, stupnju oštećenosti infrastrukture potrebne za organizaciju izbora te spremnosti svih aktera da se uključe u izborni proces i da prihvate rezultate izbora. Stoga se ciljevi izbora povezanih s konfliktima mogu općenito podijeliti u tri velike skupine (Kumar, 1998:6-7): prijenos političke moći na demokratski izabranu vlast koja ima unutarnju i međunarodnu legitimaciju i koja je pripremljena za obnovu zemlje, počinjanje i učvršćivanje procesa demokratizacije u zemlji te iniciranje pomirenja svih strana uključenih u sukob. Intrakonfliktni i postkonfliktni izbore razlikuju:

- faza konflikta u kojemu se izbori provode
- stupanj utjecaja na transformaciju konflikta
- djelovanje protusustavske oporbe ili pobunjenika koji osporavaju legitimnost izbora i demokratskog konstituiranja vlasti unutar postojećeg konflikta.

Dok se postkonfliktni izbori organiziraju u fazi normalizacije sukoba, intrakonfliktni izbori održavaju se čak i tijekom ratnih operacija. Pritom, postkonfliktni izbori mogu pozitivno djelovati na strukturnu transformaciju sukoba, dok je cilj intrakonfliktnih izbora da legitimiraju potencijalne transformatore sukoba. Čak i dojučerašnja protusustavska oporba sudjeluje na postkonfliktnim izborima (Bosna i Hercegovina, Južnoafrička Republika), dok na intrakonfliktnim izborima sudjeluju samo oni domaći akteri koji prihvaćaju zakonske i vanjskopolitičke uvjete njihova održavanja. Protusustavska oporba žestoko im se protivi, kao što to pokazuju talibanski pobunjenici u Afganistanu. To znači da bi dodatan cilj intrakonfliktnih izbora bilo sklapanje mirovnog sporazuma među neprijateljskim stranama. Kod postkonfliktnih izbora takav sporazum već postoji, najčešće kao međunarodnopravni dokument, normirajući održavanje višestranačkih demokratskih izbora u cilju cjelovite transformacije sukoba. Naravno, mirovni sporazum kao cilj intrakonfliktnih izbora ne mora imati snagu međunarodnog ugovora, a ne mora biti ni pisani dokument. Ključno je da izbori dovedu do stanja u kojemu će se sukobljene strane naći u poziciji da rješavaju sukob u mirnodopskim uvjetima ili makar u uvjetima prekida borbi što je prva i bitna faza deeskalacije sukoba. Zato je intrakonfliktnu izbore moguće teorijski shvatiti kao proces koji u začahurenom sukobu otvara prostor za postupnu transformaciju. Ili, parafrazirajući Clausewitzovu maksimu, zahvaljujući njima rat prestaje biti nastavak politike drugim sredstvima.

Bilješke

- 1 Slučajevi Afganistana i Iraka govore da su prvi demokratski izbori nakon početka strane vojne intervencije i rušenja autokratskog režima održani relativno brzo: u Afganistanu tri godine nakon dolaska strane vojne sile, a u Iraku nakon nepune dvije. U oba je slučaja oružani sukob intenziviran upravo u vrijeme održavanja prvih intrakonfliktnih izbora, dok se

- Palestinska samuprava našla u *intermezzu* eskalacije sukoba prigodom provedbe i izbora 1996. i izbora 2005. i 2006. Palestinski izbori pritom nisu bili "uvezeni" i nisu pristigli s vojnom silom, ali ih je potaknula i u konačnici normirala međunarodna zajednica preko mirovnih pregovora i sklapanja mirovnog sporazuma.
- 2 S obzirom na da demokraciju u pravnoj državi definira pet kriterija – demokratski izborni režim, režim prava na političku participaciju, parcijalni režim građanskih prava na slobodu, institucionalno osiguranje kontrole podjele vlasti i jamstvo da je (*de jure* i *de facto*) osigurano "djelotvorno vladanje vlasti" demokratski izabranih predstavnika (Merkel, 2011:18), defektne demokracije definiraju se kao "sustavi vladavine koje odlikuje postojanje uvelike funkcionalnoga demokratskoga izbornog režima koji regulira pristup vlasti, ali su zbog poremećaja u funkcionalnoj logici jednoga ili više ostalih parcijalnih režima izgubljeni komplementarni oslonci koji su u funkcionalnoj demokraciji nužni kako bi se osigurala sloboda, jednakost i kontrola" (Merkel, 2011:25).
 - 3 Kompetitivni su izbori u samoj biti konfrontacijski proces, to jest borba među različitim političkim opcijama, ali se ta borba i suprotstavljanje mišljenja i programa odvija kroz kanaliziranje političkih sukoba u postupke isključivo mirnog rješavanja. Borba za političku vlast stoga nije manifestni sukob među alternativnim programima i njihovim nositeljima, nego zakonski precizno regulirano ponašanje čiji je ishod prihvaćanje rezultata tog procesa. Unaprijed poznata pravila, zakonski kontroliran proces konfrontacije i spremnost na prihvaćanje ishoda, tri su ključna preduvjeta demokratski pripremljenih i provedenih izbora, čak i u uvjetima oružanih sukoba.
 - 4 I dok su prvi suvremeni postkonfliktni izbori u kojima je sudjelovala međunarodna zajednica bili parlamentarni izbori u Nigeriji 1989. u organizaciji OUN-a, čime je završen dugogodišnji sukob izazvan vojnom intervencijom susjedne Južnoafričke Republike, pitanje je jesu li izbori u Afganistanu 2004. prvi suvremeni intrakonfliktni izbori. S obzirom na to da su u prvoj polovici devedesetih godina upravo na području bivše Jugoslavije izbili najteži ratni sukobi u Europi nakon Drugoga svjetskog rata, mogu li se hrvatski parlamentarni i predsjednički izbori održani 2. kolovoza 1992. označiti prvim intrakonfliktnim izborima nakon završetka Hladnog rata? Prema svim odrednicama, mogu. Riječ je o izborima u ratom zahvaćenoj zemlji koji su se održali godinu dana nakon eskalacije sukoba u ljeto 1991. i tri i pol godine prije završnih ratnih operacija u jesen 1995. Na taj je način primjer hrvatskih izbora 1992. uistinu konstitutivan za pojam i razumijevanje intrakonfliktnih izbora na kojima su se legitimirali akteri sukoba: obrambene snage s hrvatske strane i pobunjenička strana u dijelovima zemlje većinski nastanjenima srpskim stanovništvom koju je pomagao režim u Srbiji.
 - 5 "... Riječ je o relativno novom fenomenu u djelovanju međunarodne zajednice s ciljem promicanja demokracije: pomoć pri organizaciji izbora u zemljama koje upravo izlaze iz nasilnih unutarnjih konflikata ili čak građanskih ratova. O održavanju izbora najčešće se pregovara tijekom usuglašavanja mirovnog sporazuma. Cilj je postkonfliktnih izbora dvojak: poput svih izbora i njihova je namjera ustrojiti legitimnu, demokratsku vlast te, s druge strane, ustabiliti krhke mirovne dogovore kako bi se postigao trajniji mir u sklopu demokratskog sustava. U tom su smislu postkonfliktni izbori iznimno osjetljivi i složeni pothvat" (Kumar, 1998:5).

Literatura

- Bartos, O. J., Wehr, P. (2002). *Using Conflict Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Clausewitz, von, C. (2010). *O ratu*. Zagreb: Mozaik knjiga.
- Kasapović, M. (2003.) *Izborni leksikon*. Zagreb: Politička kultura.
- Kumar, K. (ur.) (1998). *Postconflict Elections, Democratization, and International Assistance*. Boulder i London: GAM Publ.
- Merkel, W. (2011). *Transformacija političkih sustava*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Nohlen, D. (1992). *Izborna pravo i stranački sustav*. Zagreb: Školska knjiga.
- Nye, J. S., Welch, D. A. (2011). *Understanding Global Conflict and Cooperation*. New York: Pearson.